88-05439/

Pour un conseil québécois de la conservation

Avis du Conseil consultatif sur les réserves écologiques au ministre de l'Environnement

Québec

POUR UN CONSEIL QUÉBÉCOIS DE LA CONSERVATION

AVIS DU CONSEIL CONSULTATIF
SUR LES RÉSERVES ÉCOLOGIQUES

AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

17 JUILLET 1986

Dépôt légal - 4e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-16763-5

Envirodoq 860535

MANDAT ET COMPOSITION DU CONSEIL CONSULTATIF SUR LES RÉSERVES ÉCOLOGIQUES

Article 10 de la Loi sur les réserves écologiques (L.R.Q., c. R-26):

"Un organisme de consultation est constitué sous le nom de "Conseil consultatif sur les réserves écologiques". Le Conseil a pour fonction d'aviser le ministre sur l'application de la présente loi.

"Le Conseil est composé d'au plus neuf membres nommés par le Gouvernement pour une période n'excédant pas cinq ans.

"Au plus trois des membres du Conseil doivent être nommés parmi les fonctionnaires du Gouvernement ou de ses organismes."

MEMBRES DU CONSEIL

André Bouchard, président
Bruno Landry, vice-président
Louis-Paul Grenier
Francine Lalande
Gisèle Lamoureux
Roberge Michaud
Raymond Sarrazin
Marie-Andrée Tremblay Robert
Marie-Odile Trépanier

SECRÉTAIRE DU CONSEIL

Robert Daigneault

CONSEIL CONSULTATIF SUR LES RÉSERVES ÉCOLOGIQUES 1986

Monsieur Clifford Lincoln
Ministre de l'Environnement
Cabinet du Ministre
3900, rue Marly, 6e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1X 4E4

Monsieur le Ministre,

Au nom du Conseil consultatif sur les réserves écologiques, il me fait plaisir de vous soumettre notre avis concernant la création d'un nouveau Conseil voué à la conservation et issu de la fusion de notre Conseil et de celui de l'environnement.

Nous voyons favorablement la création d'un organisme gouvernemental consultatif dont l'objet serait la conservation au sens large. Notre Conseil s'est de tout temps intéressé à cette question puisqu'il s'agit de la principale raison d'être du réseau de réserves écologiques. En l'absence d'un organisme ayant spécifiquement et explicitement cette vocation, nous avons eu à traiter à l'occasion de dossiers plus généraux touchant la conservation (espèces menacées, Loi sur les parcs, protection des sites naturels, habitats fauniques).

Un Conseil québécois de la conservation ne devrait pas s'intéresser qu'aux réserves écologiques ou aux sites naturels qui sont depuis le début la responsabilité de votre Ministère. Son mandat devrait être beaucoup plus englobant. Votre Ministère pourrait en fait profiter de l'occasion pour envisager le transfert des autres statuts de conservation actuellement sous la responsabilité d'autres ministères. La conservation risque en effet de perdre beaucoup de son impact si les moyens pour l'assurer demeurent éparpillés entre plusieurs juridictions.

Le futur organisme devra exercer son mandat avec beaucoup de réalisme. Un moyen sûr d'y parvenir est d'éviter de dissocier son rôle des mesures législatives concrètes de protection et de conservation. L'expérience du Conseil consultatif sur les réserves écologiques fut très révélatrice à ce sujet, ce Conseil étant régulièrement confronté avec les contraintes inhérentes à la mise sur pied d'un réseau de réserves.

Notre Conseil vous offre son entière collaboration et met son expérience et ses compétences à votre disposition en vue de la constitution d'un nouveau Conseil de la conservation, de concert avec le Conseil consultatif de l'environnement. Tous nos membres se sont dits disposés à en assurer le démarrage et souhaitent pouvoir y travailler. Notre mandat, tel qu'il s'est exprimé à travers nos divers avis, nous a particulièrement bien préparés à entreprendre une réflexion en ce sens et à assumer éventuellement un mandat de conservation.

Le changement qui est en train de se produire nous apparaît comme une excellente occasion de promouvoir la conservation en tant que valeur dominante d'une société soucieuse de sa qualité de vie. Nous serons heureux de pouvoir y apporter notre contribution.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,

André Bouchard

POUR UN CONSEIL QUÉBÉCOIS DE LA CONSERVATION

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
1- LA MISSION	2
1.1 Historique	2
1.2 Les années 80	3
1.3 La stratégie mondiale de la conservation	3
1.4 Un mandat plus large	5
1.5 Le champ de compétence	6
1.6 Le ministre responsable	7
2- LES FONCTIONS	10
2.1 Un rôle conseil	10
2.2 L'ouverture au public	10
2.3 Mandats particuliers	12
2.4 La marge de manoeuvre	13
3- L'ORGANISATION DU CONSEIL	14
3.1 La composition	14
3.2 La présidence	16
3.3 La structure	17
3.4 Le personnel	18
3.5 Les services	19
3.6 Le budget	19
3.7 Le statut du Conseil	20
3.8 La transition	21
CONCLUSION	23

INTRODUCTION

À sa 57e assemblée, le 9 mai 1986, le Conseil consultatif sur les réserves écologiques a reçu, au cours d'un entretien avec le ministre de l'Environnement, une demande d'avis de ce dernier sur le mandat, la structure et la composition d'un éventuel Conseil de la conservation qui serait issu de la fusion des deux Conseils actuels (réserves écologiques et environnement). Le Ministre confirmait par la suite, dans une lettre du 10 juin, sa volonté de prendre connaissance de l'opinion du Conseil sur le sujet.

Dans l'ensemble, la réaction du Conseil au changement annoncé est favorable, dans la mesure où il donnera à la conservation une importance et une visibilité qu'elle n'avait pas jusqu'ici et en autant que le nouveau Conseil prolonge véritablement en les élargissant, les mandats des Conseils actuels.

1- LA MISSION

1.1 Historique

Le Conseil consultatif de l'environnement a été constitué par la Loi sur la qualité de l'environnement en 1972. Le Conseil consultatif sur les réserves écologiques origine de la Loi sur les réserves écologiques, sanctionnée en 1974. À cette époque, il n'y avait pas au Québec de ministère de l'Environnement. L'administration des deux lois fut donc confiée respectivement au ministre des Affaires municipales et à celui des Terres et Forêts.

L'objet de ces lois, s'il avait malgré tout quelque lien avec la mission de leurs ministères, n'en représentait pas moins pour ces ministres un concept nouveau, un champ d'activité auquel il leur fallait s'initier, un domaine avec lequel il leur fallait se familiariser. Il était non seulement indiqué, mais il s'imposait, dans un tel contexte, d'entourer les ministres responsables d'organismes-conseils regroupant des spécialistes de l'environnement et des réserves écologiques.

L'institution du ministère de l'Environnement, en 1980, est venue concrétiser la prise de conscience et les compétences qui s'étaient développées dans l'Administration publique au cours de la décennie précédente. L'utilité première des conseils s'est transformée. L'exercice de leur mandat a évolué. Au sein du Conseil consultatif sur les réserves écologiques, par exemple, on a assisté à un élargissement progressif du champ de préoccupations, en empruntant la voie qui relie intimement les réserves écologiques et les questions plus générales de conservation.

1.2 Les années 80

Cette évolution a ouvert le chemin au concept contemporain de la **conservation** qui, comme celui de l'environnement au début des années 70, a marqué une étape dans la prise de conscience de la société de sa responsabilité quant à la saine utilisation de son milieu. Cependant, nous ne sommes guère plus outillés aujourd'hui pour franchir l'étape de la conservation que nous ne l'étions il y a quinze ans pour franchir celle de l'environnement.

Il nous faut pourtant d'ores et déjà travailler au développement des moyens qui nous permettront de protéger ce qui nous reste de ressources et d'espèces vivantes pour entrer avec confiance dans le XXI^{e} siècle.

La réflexion doit donc s'amorcer. Il est difficile pour un Ministère comme celui de l'Environnement, constamment dans le feu de l'action, d'avoir le recul nécessaire à l'identification et au développement des grandes orientations et stratégies d'intervention de l'État, tout en conservant une vision d'ensemble de la gestion du milieu malgré sa sectorisation entre plusieurs ministères. **Un organisme-conseil dégagé des contraintes et préoccupations politiques, administratives et techniques est donc appelé à jouer un rôle essentiel auquel les unités administratives d'un Ministère ne peuvent suppléer.**

1.3 La Stratégie mondiale de la conservation

Commandée par les Nations Unies et préparée en collaboration par l'Union internationale pour la conservation de la nature, la

Stratégie mondiale de la conservation (1) fournit un cadre théorique et pratique aux mesures de conservation, qu'elle associe au développement plutôt que de l'y opposer. La conservation y est définie en gros comme la gestion de l'utilisation du milieu de telle sorte qu'un maximum d'avantages puisse être tiré des ressources sans en compromettre la pérennité.

Ce concept de conservation est très englobant. Il recouvre la préservation, le maintien, l'utilisation durable, la restauration et l'amélioration du milieu naturel. Il concerne autant les espèces vivantes que le milieu physique dont elles dépendent.

La Stragégie mondiale de la conservation a trois objectifs particuliers (2):

1. maintenir les processus écologiques essentiels et les systèmes entretenant la vie;

2. préserver la diversité génétique;

3. veiller à l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes.

Aux États qui y souscrivent, elle propose quatre principes stratégiques pour l'élaboration de leur propre stratégie nationale (3):

---

(1) Union internationale pour la conservation de la nature, 1980. Stratégie mondiale de la conservation, Gland, (non paginé).

(2) Id., section 1.

(3) Id., section 8.

1. adopter une approche intégrée (désectoriser les interventions, rattacher la conservation au développement);

2. se ménager le plus grand choix possible d'options en matière d'aménagement du territoire;

3. prévenir les problèmes autant que guérir;

4. s'attaquer aux causes aussi bien qu'aux symptômes.

D'ici à ce que le Québec élabore sa propre stratégie de conservation, le Conseil consultatif sur les réserves écologiques recommande au gouvernement du Québec, par l'entremise du ministre de l'Environnement, de faire sienne la Stratégie mondiale. C'est dans cette optique que doit être envisagé le mandat du futur Conseil et dans ce sens précis que doit être comprise la notion de conservation.

D'ailleurs, devant la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, en mai 1986, le gouvernement du Québec a clairement laissé entendre sa volonté de s'inscrire dans cette ligne de pensée (4). Ceci ressort également du document déposé par le Québec en juin dernier, à la Conférence sur la Stratégie mondiale de la conservation (5).

---

(4) Gouvernement du Québec, 1986. Commission mondiale sur l'environnement et le développement, mémoire du gouvernement du Québec, Québec (polycopié), 19 p.

(5) Direction du patrimoine écologique, 1986. Contribution du Québec à l'atteinte des objectifs de la Stratégie mondiale de la conservation, Ministère de l'Environnement, Québec, XV et 180 p.

1.4 Un mandat plus large

Pour situer clairement la nouvelle perspective dans laquelle se retrouvera le futur Conseil, il importe de confronter les notions de conservation et d'environnement. La conservation, telle que définie ci-dessus, est un processus tandis que l'environnement est un objet. La Loi sur la qualité de l'environnement définit d'ailleurs ce terme comme "l'eau, l'atmosphère et le sol" ou leur combinaison, ou encore comme le "milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques". Plus loin, un article de la loi parle des "espèces vivantes qui y habitent". L'environnement est donc perçu comme le milieu non vivant et ne constitue ainsi que l'un des objets de la conservation. Un examen de la gestion de l'environnement au Québec met en évidence cette perception physique de l'environnement. La structure même du ministère de l'Environnement est inspirée de la trilogie eau-air-sol. Un autre exemple de cette perception de l'environnement est le rapport Valoriser le futur sur la recherche et le développement en environnement, publié par le gouvernement du Québec. (6)

Le choix de la conservation comme élément principal du mandat du futur Conseil lui permet donc d'inclure dans sa mission celle des Conseils actuels. Elle permet de rattacher le mandat du Conseil à la Stratégie mondiale de la conservation.

---

(6) Ministère de l'Environnement, 1985. Valoriser le futur, Rapport de conjoncture en matière de recherche et de développement dans le secteur de l'environnement, Québec, Éditeur officiel du Québec, XIII et 126 p.

1.5 Le champ de compétence

On ne peut honnêtement concevoir un Conseil québécois de la conservation qui n'ait pas le mandat d'examiner l'ensemble des mesures de protection, d'aménagement et de mise en valeur du territoire et des ressources. Autrement, il devient tout à fait vain de se référer à la Stratégie mondiale de la conservation. Or, il se trouve que ces mesures sont, au Québec comme dans bien des États, extrêmement sectorisées. Pris isolément, le cadre législatif, la mission, les politiques et les interventions du ministère de l'Environnement ne sont qu'une partie de la conservation et ne permettent pas d'atteindre les objectifs de la Stratégie mondiale.

Il en résulte que, si le nouveau Conseil a dans son champ de compétence les politiques et orientations en matière de qualité de l'environnement, de réserves écologiques et de régime des eaux, **il se doit également de s'intéresser à d'autres mesures, comme celles qui touchent à la conservation des terres agricoles, à l'aménagement du territoire, aux parcs, aux forêts et autres mesures concernant la protection ou l'utilisation des ressources et du territoire, et toutes les activités qui en découlent.**

Évidemment, un tel mandat devient extrêmement vaste et le Conseil ne pourra guère étendre ses interventions au-delà des grandes orientations du Gouvernement dans ce domaine et de leur manifestation dans le contenu et dans l'application générale des mesures législatives, réglementaires et budgétaires. L'examen de l'application des lois pertinentes doit demeurer un aspect important du mandat du futur Conseil, l'expérience ayant démontré que de telles préoccupations permettent à un organisme-conseil de demeurer dans le concret.

1.6 Le ministre responsable

Bien que la conservation englobe plusieurs mesures sous la responsabilité d'autres ministres, nul autre que le ministre de l'Environnement, dans la structure actuelle de l'appareil gouvernemental québécois, n'est mieux placé pour garantir l'atteinte des objectifs de conservation et être le gardien du message que contient la Stratégie mondiale. Par la Loi sur la qualité de l'environnement, il possède déjà un certain pouvoir d'intervention pour orienter l'activité humaine dans le sens des objectifs de la Stratégie. Par la Loi sur les réserves écologiques, il a déjà un outil pour gérer la préservation. Par le fait même, il est l'interlocuteur privilégié du futur Conseil.

On peut se demander cependant si le Conseil doit émettre des avis à ce Ministre sur les autres mesures ou s'il ne devrait pas plutôt conseiller chaque ministre séparément dans son domaine de responsabilité. À première vue, la proposition peut apparaître audacieuse. Elle n'est cependant pas sans précédent. En effet, on trouve dans le chapitre II de la Loi sur la qualité de l'environnement des organismes qui ont pour mandat de conseiller le Gouvernement dans son ensemble et ce, malgré que la loi qui les constitue relève du seul ministre de l'Environnement. Ce sont les Comités consultatifs issus de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Dans leur cas, leur clientèle est encore plus vaste puisqu'elle inclut le gouvernement canadien, les municipalités et des administrations déléguées ayant compétence dans le territoire de la Convention.

En accord avec l'un des principes de la Stratégie mondiale de la conservation, **le futur Conseil devrait échapper à la sectorisation des mesures visant la protection et l'utilisation des ressources et du territoire.** Autrement, le risque est grand que son rôle devienne purement théorique et sans grande signification.

Le Conseil serait néanmoins constitué par une loi dont le ministre de l'Environnement serait responsable. Ce Ministre devrait être informé des activités du Conseil vis-à-vis des autres ministres en recevant, par exemple, copie des avis du Conseil à leur intention.

Le Conseil serait cependant consultatif au Gouvernement. **En plus du ministre de l'Environnement, il conseillerait tous les ministres responsables de l'application de mesures liées de près ou de loin à la conservation, à savoir le ministre délégué aux Forêts, celui de l'Énergie et des Ressources, celui de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et celui du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, pour ne nommer que les principaux.**

2- LES FONCTIONS

2.1 Un rôle conseil

Le terme "conseil" peut désigner des organismes aux fonctions très diversifiées qui ont en commun le fait que leurs travaux se font "en conseil", c'est-à-dire qu'ils sont le fruit de délibérations. On peut donc se demander s'il est approprié qu'un Conseil québécois de la conservation puisse faire plus que de rendre des avis.

À l'égard des ministres responsables des ressources et du territoire, en commençant par celui de l'Environnement, il est clair que sa fonction dominante sera de conseiller. À ce rôle clé, devrait s'ajouter un rôle d'information et même de formation à l'égard des décideurs. En effet, la conservation est un mode de gestion du milieu totalement nouveau et presque révolutionnaire. On ne peut nier qu'il existe un important travail de sensibilisation et de formation à entreprendre auprès des responsables gouvernementaux de la protection et de l'utilisation des ressources. Dans cette perspective, il faudrait aussi envisager de confier à un tel Conseil le pouvoir d'entreprendre, sur demande ou de sa propre initiative, certaines études et analyses prospectives et un certain rôle de coordination des activités de recherche dans les disciplines reliées à la conservation au sens global où nous l'utilisons ici.

2.2 L'ouverture au public

La Stratégie mondiale de la conservation identifie deux moyens de soutenir la conservation: la participation et

l'éducation ([7]). Ces deux moyens devraient être mis à la disposition du Conseil pour qu'il puisse mieux exercer son rôle auprès du Gouvernement. La participation est un moyen de tester et d'associer les objectifs économiques, sociaux et écologiques, et d'éviter les décisions inconsidérées tout en mettant en communication les décideurs et les gouvernés. L'éducation est le moyen par excellence de faire valoir les avantages et la nécessité de la conservation.

Lors d'un colloque récent réunissant les organismes gouvernementaux québécois, les Conseils étaient unanimes à considérer que le contact avec le public est un moyen essentiel d'assurer leur crédibilité auprès des décideurs qu'ils conseillent. En effet, on peut difficilement imaginer qu'un Conseil travaillant en vase clos, coupé du quotidien, puisse rendre des avis éclairés, réalistes et susceptibles d'application. En conséquence, **un Conseil de la conservation devrait avoir le pouvoir d'entretenir des rapports directs avec le public.**

Le rôle du Conseil pourra être différent selon qu'il s'adresse à un public spécialisé ou au grand public. Auprès de ceux qui oeuvrent dans les domaines de la recherche, de l'éducation, de la préservation, de la gestion et de l'utilisation des ressources et du territoire, **le Conseil devrait pouvoir jouer un rôle dynamique d'animation et pouvoir mener des consultations à l'échelle régionale ou québécoise sur des orientations, des politiques, des stratégies et des mesures de conservation ou ayant une incidence sur la conservation.** Il faut favoriser la circulation de l'information entre le milieu local et le Gouvernement. **Auprès du grand public, le Conseil devrait pouvoir exercer une certaine**

([7]) Union internationale pour la conservation de la nature, Op. cit., section 13.

forme de sensibilisation et d'éducation, d'abord en ayant la possibilité de rendre publics ses avis (après un délai de carence lorsqu'ils sont demandés par un ministre), ensuite en ayant la possibilité de tenir des colloques et même de gérer un budget d'encouragement pour des projets expérimentaux dans le domaine de l'éducation en matière de conservation.

2.3 Mandats particuliers

Compte tenu de leurs rapports étroits avec les objectifs de la Stratégie mondiale de la conservation, certains mandats devraient être expressément prévus dans la loi constitutive du futur Conseil. En particulier, en ce qui concerne les réserves écologiques, **le nouveau Conseil devrait continuer à être consulté sur tout projet de réserve écologique et éventuellement, par extension, sur tout autre projet de protection intégrale d'une portion du territoire québécois** (p. ex.: les parcs de conservation).

Dans la perspective de l'adoption prochaine d'une loi sur la protection des espèces menacées, **le futur Conseil devrait être l'organisme consultatif désigné pour déterminer s'il y a lieu ou non d'attribuer à une espèce donnée le statut d'espèce menacée** qui la placera sous la protection de la loi.

Enfin, dans l'élaboration d'une stratégie québécoise de conservation, le Conseil devrait en recommander les objectifs, déterminer les conditions prioritaires indispensables à leur réalisation et les obstacles qui s'opposent à la réunion de ces conditions et proposer des moyens de vaincre les obstacles avec le meilleur rapport efficacité/coûts (8).

---

(8) Union internationale pour la conservation de la nature, Op. cit., section 8.

2.4 La marge de manoeuvre

Le rôle du Conseil aura une portée proportionnelle à la marge de manoeuvre qui lui sera accordée. En premier lieu, le Conseil devra pouvoir agir de son propre chef et émettre ses avis au Ministre concerné sur les questions qu'il estime prioritaires et au moment qu'il juge opportun. En outre, **le Conseil doit absolument avoir l'autonomie nécessaire pour rendre publics à son gré les avis et recherches dont il a pris l'initiative.** Quant à ceux qui auront été sollicités par un ministre, un délai de carence raisonnable (60 jours) suivant un préavis au premier intéressé devrait précéder leur publication.

La conservation des ressources apparaît aujourd'hui de plus en plus comme un droit fondamental des citoyens. Que l'on songe à l'article 19.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement ou au fait que la Stratégie mondiale de la conservation propose d'inclure la conservation dans la constitution des États. Dans un tel contexte, la transparence est de mise.

Le Conseil devrait pouvoir aller vers le public à des fins de sensibilisation, d'information ou de consultation, chaque fois qu'il le juge approprié. À la rigueur, un préavis au Ministre responsable pourrait être prévu. Il est clair cependant que cette situation ne doit pas avoir pour effet de transformer le Conseil en groupe de pression et que le fait de sensibiliser ne signifie pas alerter ou mobiliser. La crédibilité du Conseil aux yeux du public en dépend mais aussi, et ce qui est encore plus important, la confiance que lui accorderont les ministres, et le ministre de l'Environnement en particulier.

Au plan financier, le Conseil devrait pouvoir gérer ses fonds de façon autonome dans les limites de la Loi sur l'administration financière.

3- L'ORGANISATION DU CONSEIL

3.1 La composition

Les membres du Conseil seront les artisans des avis qu'il sera chargé de rendre. Sa composition doit donc être établie en fonction de sa mission. **Il est capital qu'on y trouve des personnalités éminentes et actives dans leur milieu tout en étant au fait des plus récents développements en matière de conservation.**

De plus, **le Conseil devra rassembler autour d'une même table des spécialistes de diverses disciplines liées à la protection et à l'utilisation des ressources et du territoire.** C'est par ce caractère multidisciplinaire que devrait s'établir au Conseil la jonction entre la conservation et le développement.

Enfin, **le Conseil devra être constitué de personnes provenant de divers milieux, tant en termes de segments de la société que de régions du Québec.** Un tel Conseil doit en effet être une sorte de microcosme de gens avertis et compétents susceptibles de donner des avis utiles et réalistes qui contribueront de façon significative à la mise en oeuvre de stratégies de conservation au Québec.

Ces particularités de la composition du Conseil doivent être vues sous l'angle de la collectivité. C'est collectivement que le Conseil aura ses compétences dans diverses disciplines, c'est collectivement qu'il sera versé dans le domaine de la conservation. C'est de la même manière qu'il sera représentatif de différents segments de la société et de toutes les régions du Québec.

Cependant, ce besoin de représentation ne doit pas aller jusqu'à la constitution d'un conseil de délégués désignés par des tiers. On constate souvent, en effet, que les personnes ainsi nommées se considèrent représentantes des organismes qui les ont désignées et ceci peut miner l'autonomie du Conseil. Ceci n'empêche pas qu'elles puissent être suggérées par le milieu.

La Loi sur les réserves écologiques prévoit qu'au plus trois membres (soit le tiers) du Conseil consultatif sont des fonctionnaires (9). **Le Conseil a trouvé l'expérience enrichissante et recommande qu'il en soit ainsi au futur Conseil, à la condition que les fonctionnaires demeurent minoritaires.** Ces personnes apportent un point de vue fort utile au Conseil en ce qui a trait aux préoccupations de l'Administration, à ses contraintes, aux motifs de ses interventions, etc.

Au cours des premières années de l'existence du Conseil, il importe que ses membres soient désignés pour un terme assez long de manière à ce que puisse se développer une culture au sein de l'organisme. Par la suite, le remplacement des membres pourra se faire progressivement.

Les membres du Conseil doivent être nommés par le Gouvernement, sur recommandation du ministre de l'Environnement. Au préalable, une consultation devra être effectuée auprès des milieux susceptibles de fournir des candidats appropriés, afin de constituer une liste de plusieurs dizaines de noms et de profils professionnels et sociaux. Un choix sera fait par le Ministre à partir de cette liste de manière à obtenir la composition type du Conseil et la réunion des compétences et des intérêts requis.

---

(9) Article 10 de la loi.

3.2 La présidence

Le président du Conseil doit évidemment agir comme un guide dont le mandat est de veiller à la productivité de l'organisme et au respect de sa mission, tout en respectant l'autonomie personnelle de ses membres. Il doit se tenir particulièrement au fait de la conservation pour en être l'ambassadeur au nom du Conseil et orienter la réflexion des membres.

Sur cette question de la présidence (10), le Conseil consultatif sur les réserves écologiques a eu une expérience différente de celle de la plupart des autres organismes-conseils: un président à vacation. **Cette expérience fut très positive et a amené le Conseil consultatif à la recommander pour le futur Conseil,** sans que cela soit pour autant une critique de la présidence à temps complet. Cette dernière demeure un choix valable si la recommandation d'un président non fonctionnaire n'est pas retenue.

Entre autres avantages, elle permet au Conseil de choisir son président parmi ses membres. Rien, au départ, ne le distingue des autres membres (dans l'éventualité où le président serait un fonctionnaire de l'État, il devrait tout au moins être désigné après consultation des autres membres). Un autre avantage est une réduction substantielle des frais de fonctionnement du Conseil. En période de restrictions budgétaires, cet aspect n'est pas à négliger. D'autre part, avec une présidence à vacation, les responsabilités administratives sont davantage déléguées au niveau du secrétariat, ne laissant essentiellement que la fonction contrôle au président. Enfin, un président à vacation jouit d'une grande indépendance et d'une grande autonomie

---

(10) Pour éviter d'être à la fois juge et partie, le président du Conseil s'est abstenu sur cette question.

d'action face au Gouvernement, ce qui tend à lui donner encore plus de crédibilité.

Il va de soi que se pose le problème de la disponibilité. Ce problème est cependant atténué par la grande marge de manoeuvre dont jouit le président et tout le rayon d'action de son milieu.

3.3 La structure

L'envergure du mandat du futur Conseil suppose obligatoirement qu'il ait tôt ou tard à constituer des comités permanents qui auront à développer une compétence ou une spécialité dans un domaine donné. Ceci ne doit cependant pas compromettre la désectorisation du rôle du Conseil. Une structure de comités devrait permettre au Conseil de confier davantage de mandats à ses membres, à défaut d'une organisation importante à son service.

Le nombre de membres devrait se situer autour de dix ou douze pour des raisons d'efficacité. Le Conseil devrait cependant avoir le pouvoir d'adjoindre à ses comités des personnes de l'extérieur. Si l'on désire élargir les effectifs du Conseil pour satisfaire au besoin de participation, on peut envisager une assemblée consultative d'une centaine de personnes bénévoles siégeant annuellement ou à tous les deux ans pour faire part au Conseil de leurs préoccupations. Ces personnes se déplaceraient à leurs frais.

Les membres fonctionnaires, s'il en est, devraient représenter des ministères concernés sur la gestion des ressources et du territoire. Pour préserver le caractère multisectoriel du Conseil, ils devraient provenir de ministères différents.

3.4 Le personnel

Devant le vaste mandat du Conseil, il peut sembler nécessaire de le doter d'une organisation considérable. Cependant, les temps ne sont plus aux structures d'envergure, souvent lourdes et coûteuses. D'autres formules doivent donc être envisagées. Dans la foulée de la politique du faire-faire, même un mandat de recherche et d'éducation ne devrait pas entraîner un personnel considérable au soutien du futur Conseil. Avec un personnel trop important, l'exécution des mandats risque de se déplacer des membres vers le personnel, modifiant ainsi totalement la contribution des premiers aux dossiers du Conseil et l'apport de leurs compétences particulières.

Même en maintenant le versement des honoraires aux membres au taux actuel, les mandats particuliers qui pourront leur être confiés demeureront moins coûteux, jour pour jour, que s'ils sont exécutés par un personnel permanent. Le nombre d'exécutants possibles autour de la table du Conseil permet en outre de diversifier les compétences des chargés de dossier.

Le personnel de base d'un tel Conseil comprendrait un secrétaire chargé de la coordination, des questions administratives et des communications internes et externes, assisté d'un agent de recherche pour alimenter les membres de toutes les données nécessaires à l'exécution de leurs mandats, ou pour effectuer certains travaux précis, et d'une ou deux personnes de catégorie fonctionnaire pour le travail de bureau.

À ces effectifs de base pourrait s'ajouter au besoin du personnel temporaire lorsque vient le moment d'organiser une consultation, de réaliser un projet d'éducation ou d'entreprendre des recherches poussées, en gardant à l'esprit la politique du faire-faire.

3.5 Les services

Le Conseil devrait être logé par le ministère de l'Environnement dans des locaux situés de manière à faciliter ses rapports avec le ministre de l'Environnement. En outre, **le Ministre devrait mettre à la disposition du Conseil les services de son administration pour les fins de gestion des ressources humaines, matérielles et financières.** Enfin, le Conseil devrait pouvoir compter sur d'autres services, provenant d'autres unités administratives, par exemple la Direction des communications et de l'éducation.

Cependant, cette fourniture de services ne doit en aucun cas servir à des fins de contrôle, par le Ministère, de l'administration du Conseil. Ce contrôle ne peut incomber qu'au ministre responsable des crédits du Conseil devant l'Assemblée nationale. C'est une stricte relation de service qui doit être établie, à des fins d'économie d'échelle.

Le Conseil devrait aussi pouvoir compter au besoin sur les services d'experts au sein des divers ministères concernés, y compris des services juridiques.

3.6 Le budget

Le Conseil devra avoir un budget suffisant pour lui permettre d'accomplir toutes les tâches inhérentes à son mandat, avec cette particularité que des crédits temporaires pourraient lui être accordés par les ministres pour des mandats spéciaux requérant des études ou analyses très approfondies.

Pour les études plus courantes, le budget du futur Conseil devra tenir compte de ses besoins en matière de ressources exter-

nes, compte tenu de ses effectifs limités. Les crédits devront également prévoir le budget d'encouragement aux projets expérimentaux en matière d'éducation relative à la conservation, dont il est fait mention à la section 2.2.

Malgré la recommandation du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (11), **les membres du futur Conseil devront être dédommagés pour leur participation aux activités, en particulier leurs frais de déplacement et toute perte de revenu qu'ils pourraient encourir en se libérant de leurs fonctions habituelles.** Le milieu de la conservation est riche en militants actifs et en scientifiques d'expérience. Mais contrairement au secteur économique, la participation au Conseil peut représenter pour eux un fardeau financier difficile à porter et provoquer une démobilisation.

3.7 Le statut du Conseil

L'autonomie de fonctionnement que commande la mission du Conseil exige qu'il soit un organisme distinct de tout autre ministère ou organisme de l'Etat. Cependant, il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à donner au Conseil une personnalité juridique distincte du Gouvernement.

Il serait prématuré de songer à repenser les lois existantes constituant les conseils actuels. Tout au plus, les articles visés devraient-ils être abrogés. Quant au nouveau Conseil, **une loi particulière constituant le Conseil suffirait à ce stade** , si courte soit-elle. À plus long terme cependant, le Québec devra

---

(11) Groupe de travail sur la révision des fonctions et organisations gouvernementales, 1986. Rapports, Gouvernement du Québec, Québec, 47 p.

se doter d'une législation spéciale sur la conservation qui aille jusqu'à repenser en profondeur ses nombreuses lois touchant les ressources et le territoire et encourager des regroupements sous un plus petit nombre de ministères ou des mécanismes de liaison étroits entre ministères.

En fait, **on peut se demander si le Québec ne devrait pas se doter éventuellement d'une charte de la conservation qui établisse des grandes règles auxquelles seront astreints les utilisateurs du milieu.** Ce projet pourrait être l'un des premiers mandats du futur Conseil. Un premier jalon a déjà été posé par le ministre de l'Environnement dans sa proposition d'un code d'éthique en environnement, soumise à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (12).

3.8 La transition

Le remplacement des deux anciens conseils ne doit pas avoir pour effet de faire tomber en désuétude certaines particularités de leurs mandats. En ce qui concerne les cas où une consultation d'un organisme-conseil est obligatoire (par exemple, l'article 5a de la Loi sur les réserves écologiques), elle devra être maintenue.

Au plan technique, la naissance du nouveau Conseil devra se faire par la fusion administrative des anciens conseils. Ceci ne signifie pas l'inclusion d'un Conseil dans l'autre, ou l'aboli-

---

(12) Un code international d'éthique en environnement, proposé par le ministre de l'Environnement, monsieur Clifford Lincoln, à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, mai 1986.

tion de l'un et la transformation de l'autre. Il devra y avoir une démarcation très nette entre le nouveau et les anciens conseils. **Au plan des ressources humaines, le transfert devrait être prévu suffisamment à l'avance pour permettre la réorganisation de la carrière des ressources en place, s'il y a lieu.**

CONCLUSION

Le futur Conseil de la conservation devrait avoir un mandat qui se situe dans la perspective de la Stratégie mondiale de la conservation et dans le prolongement des conseils actuels. Il est essentiel, pour qu'il ait quelque signification, que ce mandat soit désectorisé et que le Conseil soit consultatif au Gouvernement, c'est-à-dire à chacun des ministres ayant une mission liée à la gestion du territoire et de ses ressources, tout en demeurant sous la responsabilité du ministre de l'Environnement. Ce Conseil devrait jouir d'une grande marge de manoeuvre et maintenir des rapports avec le public.

Il s'agit là des points essentiels qui font que l'institution de ce Conseil pourra être considérée comme un pas significatif en avant dans le dossier de la conservation au Québec.